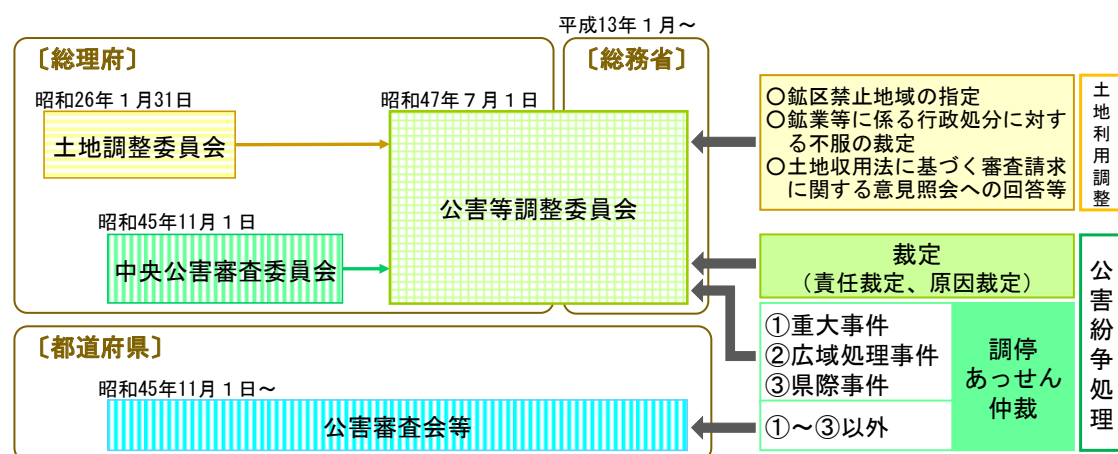


# 特集 公害等調整委員会の50年

公害等調整委員会（以下この特集において「公調委」という。）は、公害等調整委員会設置法（昭和47年法律第52号）に基づき、昭和47年7月1日に総理府の外局（平成13年1月6日以降は総務省の外局）として設置された行政委員会で、本年7月に設置から50年を迎えます。

公調委は、①公害に係る紛争の迅速かつ適正な解決を図ること（以下「公害紛争処理」という。）、②鉱業、採石業又は砂利採取業と一般公益又は農業、林業その他の産業との調整を図ること（以下「土地利用調整」という。）を主な任務としています。

以下、公調委が設置50年を迎えるに当たり、設置に至る経緯、これまでの活動等を振り返ります。



## I 公害紛争処理

### 1 公害問題の発生

戦前においても足尾銅山の鉱毒事件などの例はありましたが、昭和30年代の高度成長期に、産業構造の重化学工業化に伴って、水俣病、イタイイタイ病、四日市ぜんそく、新潟水俣病といった四大公害などの企業活動に起因する大気汚染、水質汚濁等の公害が大きな社会問題として捉えられ、その解決が国民的課題とされました。

### 2 公害紛争処理制度の導入

昭和42年に公害対策基本法（昭和42年法律第132号）が制定されたことにより、公害行政の整備は順次進んでいきましたが、同法の中でも、公害紛争の処理について統一的な制度<sup>\*1</sup>を設けることの必要性が認識されており、「政府は、公害に係る紛争が生じた場合における和解の仲介、調停等の紛争処理制度を確立するため、必要な措置を講じなければならない」（第21条第1項）と規定されました。

公害紛争を解決する手段としては民事訴訟がありますが、原因と被害発生との間の因果関係の立証を原告（被害者）が行うことは困難で負担も大きく、

判決まで長い時間を要する等のことから、手続の形式的厳格性を緩和し、紛争の迅速かつ適正な解決を図ることを旨とする新しい公害紛争処理制度の確立が要請され、公害紛争処理法（昭和45年法律第108号）が制定されました。

これにより、昭和45年11月1日、調停、仲裁及び和解の仲介（昭和49年11月1日以降は「あっせん」）<sup>※2</sup>の手続が整備されるとともに、公害紛争の処理機関として、国に中央公害審査委員会が設置されました。また、都道府県に公害審査会等を設置することができることとされ、それぞれの管轄に応じて調停等を行うこととなりました。

※1 公害紛争処理法の制定前には、公共用水域の水質の保全に関する法律（昭和33年法律第181号）、大気汚染防止法（昭和43年法律第97号）及び騒音規制法（昭和43年法律第98号）に、それぞれ「和解の仲介」の手続が規定されていました。

※2 「和解の仲介」の手続は、都道府県公害審査会等のみの所管となっていました。

### 3 公調委の設置

公害紛争処理法制定時の国会における附帯決議「今後裁定制度の採用等と国家行政組織法第3条機関への移行を前向きに検討し、速やかに結論を出すよう努めること」を踏まえ、公害等調整委員会設置法が制定され、昭和47年7月1日、中央公害審査委員会と土地調整委員会の機能を統合し、総理府に行政委員会として公調委が設置されるとともに、公害紛争処理法を改正して、同年9月30日、裁定（責任裁定、原因裁定）の手続が導入されました。これにより、公調委と都道府県公害審査会等を中心とした現行の公害紛争処理制度が整えられました。

公調委は、専門委員などの専門的知見の活用や、必要に応じ、職権による資料収集・調査を行うことで、公害紛争の解決を図ることが特長です。また、事案の性格によっては、裁定手続を職権で調停に移行させ、調停案の調整・提示等を通じて合意形成を図ることがあります。

（注）「調停」：当事者間の互譲による合意に基づく紛争の解決を図るもの

「裁定」：損害賠償責任の有無及び賠償額又は加害行為と被害との因果関係の存否について、法律判断をすることにより、紛争の解決を図るもの

### 4 公調委が取り扱った公害紛争

公調委が発足した初期においては、四大公害に代表されるような産業型の公害が多く、重大な健康被害などを主張する被害者と加害企業等との間で、調停事件が多く係属しました。

その後、公害規制法令の整備、公害防止技術の発達などに伴い、産業型の公害に係る事件は少なくなりましたが、交通に関連する事案を始めとする規模の大きな事件が散見されるとともに、中には、将来発生するおそれのある被害の未然防止を求める事件（以下「おそれ事件」という。）や廃棄物とその処分を巡る事件（以下「廃棄物事件」という。）が見られるなど、公害紛争が多様化し、また、近年では、都市域での経済活動に伴う生活環境の悪化を背景とした都市型・生活環境型の公害の割合が増え、それとともに、裁定事件が多く係属するようになってきました。

(表) 受付件数の推移 (昭和47年以降は10年間ごとの合計)

	あっせん	調停	仲裁	裁定		合計	
				責任裁定	原因裁定		
昭和45年11月 ～昭和47年6月		11	0			11	
昭和47年7月 ～昭和57年3月	0	398	1	12	10	2	411
昭和57年4月 ～平成4年3月	0	259	0	10	6	4	269
平成4年4月 ～平成14年3月	1	29	0	26	23	3	56
平成14年4月 ～平成24年3月	2	16	0	113	61	52	131
平成24年4月 ～令和4年3月	0	22	0	194	110	84	216
合 計	3	735	1	355	210	145	1094

(注) 1 昭和45年11月～47年6月は、中央公害審査委員会としての受付件数。

2 あっせんは昭和49年11月1日以降、裁定は昭和47年9月30日以降。

3 調停の735件のうち、620件は水俣病関係。

4 原因裁定の145件のうち、13件は(4)に記載の原因裁定嘱託。

### (1) 産業型の公害紛争

公調委の発足から昭和50年代頃までは、産業型の公害紛争が多く見られ、①不知火（しらぬい）海沿岸における水俣病に係る損害賠償調停申請事件（～現在）のほか、②渡良瀬川沿岸における鉍毒による農作物被害に係る損害賠償調停申請事件（足尾銅山の鉍毒事件）（昭和47年・48年申請）、③大阪国際空港騒音調停申請事件（昭和48年～51年申請）などが係属しました。

①の事件は、不知火海の沿岸の漁民等が、チッソ(株)水俣工場からの排水に起因した水俣病に罹患（りかん）し、これによって精神上及び財産上の損害を被ったとして、チッソ(株)を相手方として賠償金の支払等を内容とする調停を求めるものです。

現在は、水俣病患者としての認定を受けた患者から申請があった場合に、補償協定（患者グループとチッソ(株)との間で締結）に定められたランク（A、B及びCの3ランク）のいずれに該当するかについての調停を行っており、昭和48年以降、1466人の患者について調停が成立しました。

②の事件は、昭和49年に損害賠償金の支払、公害防止協定の締結等を内容とする調停が成立し、100年越しの問題を2年で解決したと評価されました。

③の事件は、申請者数が2万人を超える大規模な事件であり、当初は騒音基準も整備されておらず、国際空港という公共性の高い施設の管理・運用面も争点となる中、昭和50年に騒音軽減対策に関する調停、55年に空港使用禁止問題に関する調停、61年に慰謝料等請求に関する調停が成立しました。

## (2) 公害紛争の多様化

昭和60年代以降になると、産業型の公害紛争は減少していきましたが、④スパイクタイヤ粉じん被害等調停申請事件（昭和62年申請）など、社会的影響の大きな事件は続きました。また、⑤北陸新幹線騒音防止等調停申請事件（平成3年申請）、⑥小田急線騒音被害等責任裁定申請事件（平成4年申請）のようなおそれ事件、⑦豊島（てしま）産業廃棄物水質汚濁被害等調停申請事件（平成5年申請）、⑧神栖市におけるヒ素による健康被害等責任裁定申請事件（平成18年申請）などの廃棄物事件も係属しました。このような公害紛争は、令和になった現在においても見られます。

④の事件は、国内タイヤメーカーによるスパイクタイヤの製造・販売の中止について合意が得られ、昭和63年に調停が成立しました。その後、使用禁止の立法につながる結果となりました。

⑤の事件は、建設の段階で、騒音等による被害のおそれを申し立てて申請があったもので、環境保全の主目標や鉄道施設に係る音源対策などを定める調停案を示し、一部の申請人について調停が成立しました。

⑥の事件は、小田急線の高架方式による連続立体交差事業の計画を背景に申請があったもので、平成10年に職権で調停に移行し、被申請人が騒音レベルの目標値を設定しその実現を図ること、騒音・振動対策として車両や設備の発生源対策を行うこと等により、一部の申請人との間で調停が成立しました。また、その他の申請人のうち一部の者について、一定の損害賠償金の支払を命ずる一部認容の裁定を行いました。在来鉄道の騒音の受忍限度の基準となる裁判例がない中、等価騒音レベルを用いて受忍限度を画した初の事例となりました。

⑦の事件は、瀬戸内海の豊島に不法投棄された産業廃棄物に関し、住民から香川県と事業者などを相手方として、その撤去等を求めたもので、大規模な実態調査を行うなどして6年以上に及ぶ話し合いを重ねた結果、産業廃棄物及び汚染土壌を平成28年度末までに搬出すること、地下水等を浄化すること等が合意され、平成12年に調停が成立しました。

調停成立後も廃棄物等の実際の撤去には長期間を要し、公調委としてもフォローアップを行っています。平成29年3月に約91万トンに及ぶ廃棄物等の搬出・処理が完了し、その後発見された600トン余りの廃棄物等も搬出・処理され、引き続き地下水の浄化作業も終了し、最終段階に向かっていきます。

⑧の事件は、不法投棄された有機ヒ素化合物（DPAA）が地下水を汚染し、健康被害が発生したとして、周辺住民が国と茨城県に対して賠償を求めたもので、因果関係の問題や責任論など困難な論点がありましたが、現地調査、申請人の健康診査、専門委員の意見書の提出等を経て、平成24年に水質汚濁防止法（昭和45年法律第138号）に基づく権限を行使しなかったことについて裁量権の逸脱があるとして、茨城県の責任を認める裁定を行いました。なお、裁定後、茨城県は申請人との間で和解を行いました。



### (3) 都市型・生活環境型の公害紛争の増加

21世紀になると、人々の環境意識の高まりなどから、都市型・生活環境型の公害紛争が増加し、近隣のエアコン室外機・ヒートポンプ給湯器や深夜営業のスーパー・コンビニ等の生活に関連した音、保育所・学校の児童・生徒の声、公園・運動施設の利用者の声など、身近な生活環境における騒音が紛争となる事例が目立つようになりました。

### (4) 原因裁定嘱託の活用

原因裁定嘱託は、公害に係る被害に関する民事訴訟の審理の過程で受訴裁判所が必要性を認めた場合に、その嘱託により、公調委が原因裁定を行うものです。

富山県黒部川河口海域における出し平（だしだい）ダム排砂漁業被害原因裁定嘱託事件（平成16年嘱託）が初の事例で、漁業者等がダムの排砂により漁獲量が減少したとして、電力会社に対して排砂の差し止め等を求めて富山地方裁判所に提起した訴訟に関して、公調委は、専門委員の任命、現地調査の実施等による職権での証拠の収集に努め、平成19年に一部の因果関係を認める裁定を行い、裁判でも、当該裁定を基にした判断が下されました。

その後、原因裁定嘱託は徐々に増加し、最近ではコンスタントに係属しています。

## 5 地方公共団体との連携

公害紛争処理制度の効果的な運用を図るためには、公調委と都道府県・市区町村が、公害紛争・公害苦情の解決について情報共有し、相互の連携を強化することが欠かせません。このため、都道府県・市区町村の職員を対象としたブロック会議等を開催しているほか（最近2年間は、新型コロナウイルス感染症の感染防止の観点から、ウェブセミナー等を開催）、様々な紛争事例を調査・分析し、その結果を都道府県・市区町村に提供しています。

## 6 今後の公害紛争処理制度

人々の環境意識の高まりや権利意識の向上により、今後も、より良好な生活環境を求める公害紛争は多数発生するものと考えられます。公調委は、ADR（Alternative Dispute Resolution：裁判外紛争解決手続）の機能を持つ行政委員会として、関係各方面と連携して、公害紛争処理に当たるとともに、制度の周知にも努めてまいります。

## II 土地利用調整

土地利用の調整に関しては、狭小な国土に様々な産業が併存し、他の産業や一般公益と競合するため、公益的な観点から土地利用の適正な在り方を判断することが必要で、判断に当たっては、公正性・中立性や専門性が求められます。

このため、土地調整委員会設置法（昭和25年法律第292号）に基づき、昭和26年1月31日に総理府に行政委員会として土地調整委員会が設置され、鉱業、採石業又は砂利採取業と一般公益又は農業、林業その他の産業との調整を図るため、①鉱区禁止地域の指定、②鉱業等に係る行政処分に対する不服の裁定、③土地収用法（昭和26年法律第219号）に基づく審査請求に関する意見照会への回答などの制度を所管していました。

この業務は、上述のとおり、昭和47年7月1日以降、公調委が引き継いでいます。

### 1 鉱区禁止地域の指定

鉱業以外の公共の福祉の保護が特に重要である地域に、あらかじめ鉱区の設定を禁止する制度で、ダムや水源の保全、歴史的風土の保存や風致・景観の保護等のため、都道府県知事等の請求に基づいて指定します。

これまでの指定状況は、「伊勢神宮」（昭和26年）に始まり、「黒部第四ダム」（昭和29年）、「青函トンネル」（昭和50年）、「石見銀山遺跡」（平成17年）、「大保ダム」（平成22年）など、244地域、68万2820ヘクタールに及んでいます。

### 2 鉱業等に係る行政処分に対する不服の裁定

鉱物の掘採、岩石や砂利の採取などをしようとする者は、経済産業大臣や都道府県知事等の許認可を受ける必要があります。これらの許認可について不服がある者は、公調委に対して裁定の申請をすることができます（場合により、周辺地域の住民などの利害関係人も裁定の申請が可能）。

公調委の裁定又は決定に対して不服のある場合には、東京高等裁判所に訴訟を提起することができ、公調委の不服裁定は一審を代替する機能を有しています。

土地調整委員会の時の昭和26年から令和4年3月までに、162件の不服の裁定の申請を受けています（終結は160件）。

### 3 土地収用法に基づく審査請求に関する意見照会への回答等

土地利用に関する行政庁の適正な処分を確保するため、土地収用法、鉱業法（昭和25年法律第289号）等の規定に基づき、主務大臣等が裁決等を行う場合に、当該主務大臣等から行われる意見照会への回答、承認等を行っています。

なお、土地収用法に基づく国土交通大臣からの意見照会に関しては、回答に先立ち、審査請求人に対し意見を述べる機会を付与するなど、国民の権利保護、行政の適正な運営の確保に努めています。

土地調整委員会の時の昭和26年から令和4年3月までに、1170件の意見照会等を受けています（処理済みは1163件）。